DOMSTOLENS BESLUT (andra avdelningen)
den 23 november 1995 *

I mål C-10/95 P,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), sammanslutning bildad enligt spansk rätt, Madrid, företrädd av Paloma Llaneza González, advokat i Madrid, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Loesch et Wolter, 11, rue Goethe,

klagande,

angående överklagande av beslutet meddelat den 20 oktober 1994 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (första avdelningen), Asocarne mot rådet (T-99/94, Rec. s. II-871), i vilket det förs talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut,

i vilket den andra parten är

Europeiska unionens råd, företrätt av Ramón Torrent, direktör vid rättstjänsten, och Ignacio Díez Parra, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör vid avdelningen för rättsliga frågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av G. Hirsch, avdelningsordförande, G.F. Mancini (referent) och F.A. Schockweiler, domare,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Beslut

1 Asociación Española de Empresas de la Carne (nedan kallad "Asocarne") har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 12 januari 1995, överklagat förstainstansrättens beslut av den 20 oktober 1994, Asocarne mot rådet (T-99/94, Rec. s. II-871) i den mån beslutet innebar en avvisning av Asocarnes talan om ogiltigförklaring av rådets direktiv 93/118/EG av den 22 december 1993 om ändring av direktiv 85/73/EEG om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött (EGT nr L 340, s. 15).

2 Direktiv 85/73 av den 29 januari 1985 (EGT nr L 32, s. 14) har till syfte att harmonisera de olika avgifter som tas ut i samband med hygienundersökningar och kontroller.

3 I direktivet, i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 88/409/EEG av den 15 juni 1988 om fastställande av hygienregler som skall tillämpas på kött som är avsett för den inhemska marknaden och om storleken på de avgifter som skall tas ut i enlighet med direktiv 85/73/EEG om besiktning av sådant kött (EGT nr L 194, s. 28), föreskrevs före genomförandet av direktiv 93/118, att medlemsstaterna skulle säkerställa att det togs ut avgifter vid slakt av djur av olika arter — bland annat nötkreatur, svin och getter — för att täcka kostnaderna för de hygienundersökningar och kontroller som föreskrivs i gemenskapens lagstiftning. Den lagstiftning som avsågs var särskilt rådets direktiv 64/433/EEG av den 26 juni 1964 om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom gemenskapen (EGT nr 121, 1964, s. 2012), rådets direktiv 71/118/EEG av den 15 februari 1971 om hygienproblem vid handeln med färskt fjäderfäkött (EGT nr L 55, s. 23) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], rådets direktiv 72/462/EEG av den 12 december 1972 om hälsoproblem och problem som rör veterinärbesiktning vid import från tredje land av nötkreatur, svin och färskt kött (EGT nr L 302, s. 28) och rådets direktiv 86/469/EEG av den 16 september 1986 om sökande efter restsubstanser i djur och färskt kött (EGT nr L 275, s. 36) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

4 Den 15 juni antog rådet beslut 88/408/EEG om de avgiftsbelopp som skall tas ut för hygienundersökningar och kontroller av färskt kött [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], i enlighet med direktiv 85/73/EEG (EGT nr L 194, s. 24) och särskilt artikel 2 i direktivet. Beslutet riktar sig till medlemsstaterna.

5 Genom artikel 1 i direktiv 93/118 görs flera ändringar i direktiv 85/73. Således omnämns i artikel 1, i dess ändrade lydelse, dels de kostnader som har orsakats av de undersökningar och kontroller som avses i direktiv 93/118. Vidare föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa finansieringen av andra veterinärkontroller och kontroller som föreskrivs för de produkter som avses i de direktiv som förtecknas i bilaga A till rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT nr L 395, s. 13) och av de kontroller som föreskrivs i rådets direktiv

90/675/EEG av den 10 december 1990 om principer för organisering av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land (EGT nr L 373, s. 1) för andra djurprodukter än kött som avses i första strecksatsen, inbegripet kontroller av närvaro av restsubstanser. Genom direktiv 93/118 ändras även artikel 2 i direktiv 85/73 och införs en bilaga för att bestämma de avgifter som är tillämpliga på de slag av kött som avses i direktiven 64/433, 71/118, och 72/462. Det bör påpekas att avgifterna enligt denna bilaga i princip beräknas på grundval av schablonbelopp som medlemsstaterna dock under vissa förutsättningar kan ändra.

6 Genom artikel 2 i direktiv 93/118 upphävdes slutligen beslut 88/408 från och med den 1 januari 1994. Beslutets innehåll ingår därefter i direktiv 85/73 och särskilt i den till direktivet fogade bilagan.

7 Slutligen föreskrivs i artikel 3 i direktiv 93/118 att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 1993 vad gäller kraven i bilagan och i artikel 5 i direktiv 85/73 och senast den 31 december 1994 vad gäller övriga bestämmelser.

8 Den 10 mars 1994 väckte klaganden, med stöd av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget, talan om ogiltigförklaring av direktiv 93/118.

9 Mot denna talan framställde rådet en invändning om rättegångshinder, enligt artikel 114.1 i rättegångsregler för Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt av den 2 maj 1991.

10 Den 26 juli 1994 ansökte kommissionen om tillåtelse att intervenera till stöd för rådets yrkanden, i enlighet med artikel 115 i nämnda rättegångsregler. Den 16 augusti 1994 ansökte Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) och Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) om tillåtelse att intervenera till stöd för Asocarnes yrkanden.

Förstainstansrättens beslut

11 Den 20 oktober 1994 meddelade rätten i enlighet med artikel 111 i rättegångsreglerna ett beslut om avvisning av talan.

12 Rätten ansåg för det första att även om det — i strid med lydelsen i artikel 173 fjärde stycket i fördraget — antogs att direktiv skulle kunna likställas med förordningar, för att göra det möjligt att föra talan mot ett beslut "som har fattats i form av" ett direktiv, utgjorde det angripna direktivet varken ett "dolt" beslut eller innehöll en särskild bestämmelse som hade karaktären av ett enskilt beslut. Enligt rätten utgjorde nämligen det angripna direktivet en rättsakt med generell, normativ räckvidd som på ett generellt och abstrakt sätt riktade sig till samtliga de företagare i medlemsstaterna som den 1 januari 1994 uppfyllde kraven i direktiv 85/73. Rätten ansåg dessutom att direktivet, för att kunna tillämpas i medlemsstaterna, måste införlivas i varje intern rättsordning genom nationella genomförandebestämmelser (punkt 18).

13 Rätten ansåg för det andra att sökanden inte berördes personligen av direktivet, eftersom det inte påverkade sökandens eller dess medlemmars särskilda rättigheter (punkt 20). Genom att understryka att Asocarne och dess medlemmar var underkastade de nationella rättsakter som hade antagits i syfte att införliva direktivet, i likhet med samtliga ekonomiska aktörer inom gemenskapen som utövar sin

verksamhet inom den berörda sektorn, uteslöt rätten dessutom att sökanden skulle ingå i en "privat, sluten krets" och därmed vara personligen berörd av det angripna direktivet (punkt 21).

14 Rätten fann att det under dessa förhållanden inte var nödvändigt att pröva om sökanden berördes direkt av nämnda direktiv och att det därför inte fanns skäl att fatta beslut i fråga om interventionsansökningarna från Fecic, kommissionen och Aprosa-Anec (punkt 22).

Parternas grunder

15 Asocarne har till stöd för yrkandena om ogiltigförklaring av beslutet av den 20 oktober 1994 i huvudsak åberopat fyra grunder avseende en överträdelse av artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

16 Asocarne har för det första understrukit den omständigheten att det spanska rättssystemet, enligt dess mening, inte säkerställer ett tillräckligt skydd för enskilda, på grund av den strukturella och allmänna fördröjningen av de mål som handläggs av de domstolar som är behöriga på området för det omtvistade direktivet.

17 Klaganden har för det andra ansett att direktiv 93/118 har karaktären av ett beslut, eftersom dess innehåll sammanfaller med innehållet i beslut 88/408 som direktivet har upphävt och ersatt.

18 För det tredje har Asocarne ansett sig personligen berörd av den omtvistade rättsakten. Asocarne har dels, under åberopande av domstolens dom av den

24 mars 1993, CIRFS m. fl. mot kommissionen (C-313/90, Rec. s. I-1125), gjort gällande att den genom Confédération des associations du secteur en Europe har varit i kontakt med kommissionen, att den har ingivit ett klagomål till kommissionen beträffande tillämpningen av direktiv 85/73 och att den under den period då direktivet utarbetades ingav skriftliga synpunkter till kommissionen och höll en nära kontakt med de behöriga avdelningarna. Dess medlemmar skulle vidare ingå i en privat, sluten krets, bland annat av det skälet att de subjekt som omfattas av det angripna direktivet kunde identifieras vid tidpunkten då direktivet antogs, på grund av deras registrering i "Registro Sanitario" och i längden över avgiftsskyldiga personer.

19 Asocarne har slutligen ansett att den berörs direkt av det ifrågavarande direktivet, i vilket de grundläggande uppgifterna om avgifter fastställs på ett mycket detaljerat sätt utan att medlemsstaterna ges något utrymme för skönsmässig bedömning.

20 Rådet har i sitt svaromål yrkat att överklagandet skall ogillas.

21 Asocarne skulle för det första, genom att förklara att det inför de nationella domstolarna hade varit möjligt att göra gällande att direktiv 93/118 var ogiltigt men att denna möjlighet hade eliminerats på grund av den allmänna och strukturella fördröjningen av de mål som handlades av de domstolar som var behöriga på området för det omtvistade direktivet, ha medgivit att den hade använt oriktiga förfaringssätt för att nå sitt mål.

22 Den omständigheten att direktiv 93/118 har ersatt ett beslut skulle för det andra inte kunna ha någon inverkan på direktivets generella och abstrakta karaktär.

23 För det tredje skulle — tvärtemot klagandens påståenden — dess medlemmar inte utgöra en "privat, sluten krets", eftersom den omtvistade rättsakten, i motsats till

vad som krävs enligt en fast rättspraxis, inte berör klaganden eller dess medlemmar på grund av vissa särskilda egenskaper hos klaganden eller faktiska omständigheter som utmärker medlemmarna i förhållande till varje annan person.

24 För det fjärde skulle det utrymme för skönsmässig bedömning som har överlämnats åt medlemsstaterna i fråga om direktivets tillämpning göra nationella åtgärder nödvändiga. Asocarne skulle således inte kunna anse sig direkt berörd av direktiv 93/118.

Domstolens bedömning

25 Enligt artikel 119 i rättegångsregler för Europeiska gemenskapernas domstol av den 19 juni 1991 får domstolen, om det är uppenbart att överklagandet inte kan upptas till prövning eller om överklagandet är uppenbart ogrundat, vid varje tidpunkt avvisa eller ogilla överklagandet genom motiverat beslut.

Den första grunden

26 Beträffande klagandens grund avseende den strukturella och nationella fördröjningen vid handläggningen av målen vid de nationella, behöriga domstolarna, kan konstateras att en sådan omständighet, vid antagandet att den har fastställts, inte kan berättiga en ändring av det system av rättsmedel och förfaranden som fastställs i artiklarna 173, 177 och 178 i fördraget och som syftar till att åt domstolen anförtro granskningen av lagenligheten av gemenskapens rättsakter. En sådan omständighet kan inte i något fall göra det möjligt att ta upp en talan om ogiltigförklaring, som har framställts av en fysisk eller juridisk person som inte uppfyller villkoren i artikel 173 fjärde stycket, till prövning. Rätten kunde således inte ta hänsyn till en sådan omständighet i det angripna beslutet.

27 Av detta följer att den första grunden inte kan godtas.

Den andra grunden

28 Beträffande grunden att direktiv 93/118 skulle ha karaktären av ett beslut, bör det först påminnas om att domstolen i domen av den 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet (16/62 och 17/62, Rec. s. 901), ansåg att begreppet "beslut" i artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget, som numera betecknas artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget, skall förstås i den tekniska mening som det har enligt artikel 189 i samma fördrag och att kriteriet om en åtskillnad mellan en normativ rättsakt och ett beslut i meningen enligt den senare artikeln måste sökas i den ifrågavarande rättsaktens allmänna räckvidd.

29 Det finns i detta hänseende skäl att påpeka att även om direktivet i princip bara binder dem till vilka det är riktat, nämligen medlemsstaterna, utgör det normalt en form av lagstiftning eller indirekt reglering. Domstolen har för övrigt vid upprepade tillfällen betecknat direktivet som en rättsakt med generell räckvidd (se bland annat dom av den 22 februari 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. s. 1075, punkt 11, beslut av den 13 juli 1988, Fédération européenne de la santé animale m. fl. mot rådet, 160/88 R, Rec. s. 4121, punkt 28, och dom av den 29 juni 1993, Gibraltars regering mot rådet, C-298/89, Rec. s. I-3605, punkt 16).

30 Det framgår dessutom av en fast rättspraxis att en rättsakts normativa beskaffenhet inte kan sättas i fråga på grund av att det är möjligt att med större eller mindre precision fastställa hur många rättssubjekt som är föremål för rättsaktens tillämpning, eller till och med att identifiera dessa (dom av den 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, 6/68, Rec. s. 595, dom av den 16 april 1970, Compagnie française commerciale et financière mot kommissionen, 64/69, Rec. s. 221, punkt 11, dom av den 30 september 1982, Roquette Frères mot rådet, 242/81, Rec. s. 3213, punkt 7, och dom av den 26 april 1988, Asteris m. fl. mot kommissionen,

97/86, 99/86, 193/86 och 215/86, Rec. s. 2181, punkt 13, ovannämnda beslut av den 13 juli 1988, Fédération européenne de la santé animale m. fl. mot rådet, punkt 29, samt dom av den 24 november 1992, Buckl m. fl. mot kommissionen, C-15/91 och C-108/91, Rec. s. I-6061, punkt 25, dom av den 15 juni 1993, Abertal m. fl. mot rådet, C-264/91, Rec. s. I-3265, punkt 16, och ovannämnda dom av den 29 juni 1993, Gibraltars regering mot rådet, punkt 17).

31 Det kan i detta fall konstateras att det omtvistade direktivet inte innehåller någon särskild bestämmelse som har karaktären av den i ett enskilt beslut och att det utgör en rättsakt med en generell, normativ räckvidd som på ett generellt och abstrakt sätt omfattar alla de företagare i medlemsstaterna vilka, vid utgången av de frister som fastställs för dess genomförande, uppfyller villkoren i direktivet, vars tillämpning dessutom kräver att det införlivas i varje nationell rättsordning.

32 Rätten har därför kunnat konstatera att det ifrågavarande direktivet inte utgör ett "dolt" beslut, utan att det har varit nödvändigt att pröva om direktiv kan likställas med förordningar för att avgöra om en talan som fysiska och juridiska personer har väckt mot ett beslut som har antagits i form av ett direktiv kan upptas till prövning.

33 Detta konstaterande vederläggs inte av den omständigheten att det ifrågavarande direktivet upphäver och ersätter ett beslut. Som rätten också har påpekat har en sådan omständighet inte någon inverkan på den ifrågavarande rättsaktens generella och abstrakta beskaffenhet.

34 Den andra grunden kan därför inte heller godtas.

Den tredje grunden

35 Eftersom det rör sig om en grund om att det finns ett sådant personligt intresse som avses i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget, är det lämpligt att i tur och ordning granska klagandens situation och den för dess medlemmar.

36 Det är för det första riktigt att domstolen i domen av den 2 februari 1988, Van der Kooy mot kommissionen (67/85, 68/85 och 70/85, Rec. s. 219) och i den ovan nämnda domen av den 24 mars 1993, CIRFS m. fl. mot kommissionen, har medgivit att sammanslutningar och organisationer som har bildats för att främja kollektiva intressen kan beröras personligen av beslut genom vilka stöd upphävs eller inledande av förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget vägras.

37 Som rätten emellertid med rätta har påpekat kan denna rättspraxis inte överföras på detta mål som avser ett direktiv, det vill säga en normativ rättsakt som är generell och abstrakt.

38 Särskilt gäller att Asocarnes ställning i detta mål, med hänsyn till dess deltagande i utarbetandet av direktiv 85/73, är helt olik den för sökandena i det ovan nämnda målet CIRFS m. fl. mot kommissionen.

39 I det senare målet medgav domstolen nämligen att kommissionens beslut att vägra inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget personligen berörde en sammanslutning som förenade de ledande företagen inom den ifrågavarande

ekonomiska sektorn. Denna sammanslutning var kommissionens samtalspartner i fråga om inrättande, förlängning och anpassning av en ordning för statligt stöd inom denna sektor och hade, under det förfarande som föregick tvisten, aktivt fört förhandlingar med kommissionen, särskilt genom att till denna inge skriftliga yttranden och genom att upprätthålla en nära kontakt med de behöriga avdelningarna. I detta fall avser talan däremot ett direktiv som har antagits av rådet med artikel 43 i EG-fördraget som rättslig grundval, det vill säga inom ramen för ett förfarande för vilket det, i motsats till det som fastställs i artikel 93, inte föreskrivs någon inblandning från enskilda.

40 Det skulle följaktligen strida mot ordalydelsen och andan i artikel 173 i fördraget om varje enskild tilläts att väcka talan mot en rättsakt av lagkaraktär efter det att han har deltagit i utarbetandet av denna rättsakt.

41 Beträffande, för det andra, klagandens påstående att dess medlemmar ingår i en privat, sluten krets, följer av en fast rättspraxis att det — för att det skall anses att personer berörs personligen av en rättsakt — krävs att de berörs i sin rättsliga ställning på grund av en faktisk omständighet som individualiserar dem på ett sätt som gör att de kan jämställas med den person till vilken akten är riktad (se bland annat dom av den 24 februari 1987, Deutz und Geldermann mot rådet, 26/86, Rec. s. 941, punkt 9, och beslut av den 24 maj 1993, Arnaud m. fl. mot rådet, C-131/92, Rec. s. 2573, punkt 14).

42 Detta är emellertid inte fallet vare sig för Asocarne eller för dess medlemmar. Det bör i detta hänseende påpekas att det angripna direktivet endast berör de senare i deras objektiva egenskap av ekonomiska aktörer som verkar inom den sektor som avses i det ifrågavarande direktivet, på samma sätt som alla andra ekonomiska aktörer inom gemenskapen som bedriver samma verksamhet (se bland annat beslut av den 12 oktober 1988, Cevap m. fl. mot rådet, 34/88, Rec. s. 6265, punkt 15, och beslut av den 7 december 1988, Fedesa m. fl. mot rådet, 160/88, Rec. s. 6399, punkt 14).

43 Det är riktigt att domstolen i domen av den 18 maj 1994, Codorniu mot rådet (C-309/89, Rec. s. I-1853), har medgivit att en normativ bestämmelse under vissa omständigheter kan beröra vissa ekonomiska aktörer personligen. Som rätten emellertid på goda grunder har påpekat kan denna rättspraxis inte åberopas i detta fall, eftersom det i första instans angripna direktivet, i motsats till den förordning som ifrågasattes i nämnda mål, inte innebar en kränkning av sökandens eller dess medlemmars särskilda rättigheter.

44 Den tredje grunden kan därför inte godtas.

45 Av det föregående följer att klaganden inte berörs personligen av den i första instans angripna rättsakten. Rätten har därför på goda grunder funnit att talan inte kunde upptas till prövning. Det är således inte nödvändigt att pröva den fjärde grunden i överklagandet som rör frågan om klaganden berörs direkt eller inte av den ifrågavarande rättsakten.

46 Mot denna bakgrund bör, i enlighet med artikel 119 i rättegångsreglerna, överklagandet ogillas som uppenbart ogrundat.

Rättegångskostnader

47 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom klaganden är den tappande parten, bör denne förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

följande dom:

1) Överklagandet ogillas.

2) Klaganden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 23 november 1995

R. Grass

Justitiesekreterare

G. Hirsch

Ordförande på andra avdelningen